

# Max-Emanuel Geis

## *Hochschul-Selbstverwaltung – Ein Impulsreferat<sup>1</sup>*

### **I. Historisches: Die Sinus-Cosinus-Kurve der akademischen Selbstverwaltung**

Jedem im Hochschulbereich Tätigen sollte dieses Phänomen bekannt sein: Dem Urteil zum Niedersächsisches Vorschaltgesetz 1973 und der Hochschullehrer-Entscheidung folgte in den 1990er Jahren die Rechtsprechungskaskade des Bundesverfassungsgerichts, beginnend mit der Entscheidung zur Auflösung der Akademie der Wissenschaften der DDR über die zum „starken Dekan“ bis hin zu „Brandenburg I“ vom 26.10.2004. Letzteres Urteil galt für viele als Exit der akademischen Selbstverwaltung. Seither hat das Pendel wundersamerweise – wenn gleich aus naturgesetzlicher Perspektive konsequent – die Gegenrichtung eingeschlagen. In den Entscheidungen zum Hamburgischen Hochschulgesetz, zur Medizinischen Hochschule Hannover und zur BTUCS – Brandenburg wurde wieder auf die stärkere Einbindung der Professorenschaft rekurriert. Zwar hat der Hochschulgesetzgeber nach wie vor einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Machtverteilung auf die Hochschulorgane und er kann auch das präsidiale Leitungsorgan mit einer hohen Machtfülle ausstatten, die mit einer Kompetenzbeschränkung des Kollektivorgans (Senat) einhergeht. Letztere muss allerdings durch eine höhere Kompetenz kompensiert werden, eine vorzeitige Abwahl von Mitgliedern eines als Kollegium verfassten präsidialen Organs zu erwirken. Diese „Reziprokformel“ ist das eigentlich Neue der Rechtsprechung. Einen „sidekick“ hat diese Schubumkehr auch durch die Akkreditierungsentscheidung vom Februar 2016 erfahren: Hier ging es zwar nicht um die Hochschulgovernance im engeren Sinne, jedoch ganz zentral auch um die maßgebliche Mitwirkung der Professorenschaft an der Erarbeitung der Maßstäbe der Bewertung und von geeigneten Verfahrenselementen.

Den jüngsten „Kracher“ in dieser Richtung hat der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg gezündet. Unter Berufung auf BVerfGE 35, 79 – die „Mutter“ aller Hochschulentscheidungen – weitet er die Stellung der Hochschullehrer sogar noch aus:

1. Vertreter der Professorenschaft kann nur sein, wer von diesen mit einem sog. Repräsentationsmandat gewählt wurde. Mitglieder kraft Amtes (insb. Rektoren,

Präsidenten und Dekane) sind dagegen keine Vertreter der Hochschullehrer.

2. Damit wird Zahlenspielen, wonach Präsidenten/Rektoren, die der Professorenschaft entstammen, dieser auch zugerechnet werden, der Boden entzogen.

3. Weiter liegt ein hinreichendes Mitwirkungs-niveau nur dann vor, wenn ein Selbstverwaltungsgremium mit der Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Hochschullehrer die Wahl eines Leitungsorganmitglieds verhindern kann. Eine Rektoren- bzw. Präsidentenwahl gegen den Senat (also etwa nur durch den Hochschulrat) ist damit nicht mehr möglich. Auch müssen sich die gewählten Mitglieder eines Selbstverwaltungsorgans von einem Mitglied des Leitungsorgans, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können, ohne auf die Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen und ohne Zustimmung eines weiteren Organs (namentlich des Hochschulrats) oder des Staates (durch ein Vetorecht des Ministeriums) angewiesen zu sein.

4. Neu ist auch, dass sich die maßgebliche Mitwirkung der Hochschullehrer nicht mehr auf einen zuvor immer kleiner gewordenen Bereich der „eigentlichen“ Wissenschaft beschränkt, sondern ganz extensiv verstanden wird. War die Kandidatenfindung und Besetzung von Leitungspositionen schon im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Medizinischen Hochschule Hannover von 2014 als wissenschaftsrelevant eingestuft worden, so werden im Urteil des Verfassungsgerichtshofs auch die Struktur- und Entwicklungsplanung sowie Entscheidungen über den Haushalts- oder Wirtschaftsplan definitiv als wissenschaftsrelevant bestätigt. Man erinnere sich: Früher wäre das als dem staatlichen oder gemischt staatlich-universitären Bereich nur schwach oder gar nicht mit Mitwirkungsrechten durchsetzt gewesen. Gemäß dem Leitbild der ökonomisierten Hochschule, „der Manager-Universität“ – das immer noch in etlichen Bundesländern und Köpfen vorherrscht – wurden solche Mitwirkungsrechte geradezu als Systemfehler betrachtet. Sogar der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte in seinem Hochschulurteil 2008 noch den Einfluss der Hochschullehrer zurückgedrängt.

5. Schließlich spricht der Baden-Württembergische Verfassungsgerichtshof auch ein Grundproblem der Willensbildung im Dreiersystem Hochschuleitung – Se-

<sup>1</sup> Gehalten am 8.12.2016 auf dem Symposium „Funktionale Selbstverwaltung im 21. Jahrhundert“ an der Akademie der

Wissenschaften Leopoldina in Halle. Die Vortragsfassung wurde beibehalten, auf Belege daher verzichtet.

nat – Hochschulrat an. Es handelt sich hier zwar nach dem Willen der Erfinder um eine Gewaltenteilungskonstruktion (im untechnischen Sinne) im Sinne eines „system of checks and balances“, das freilich in den Ländern sehr unterschiedlich konstruiert ist. Der Hochschulrat tritt dabei in einigen Bundesländern (z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) an die Stelle der früheren ministeriellen Fachaufsicht; dieses behält nur die Rechtsaufsicht als unverzichtbares Element demokratischer Legitimation. In anderen Modellen stehen Hochschulleitung und Hochschulrat faktisch nicht selten in einem engen gegenseitigen Verhältnis: Im niedersächsischen Stiftungsmodell bereitet die Hochschulleitung Sitzungen des Rates vor und erarbeitet Beschlussvorlagen für diesen (§ 61 Abs. 1 NHG). Noch gravierender wirkt es sich aus, dass die Hochschulleitung den Informationsfluss an den Rat kanalisieren und steuern kann. Diese Unwucht bedeutet einen Konstruktionsfehler, der nicht dadurch behoben wird, dass er landauf-landab als innovatives Governancemodell verkauft wird. Wenn dazu – wie an nicht wenigen Hochschulen zu beobachten – die objektive Distanz zwischen den Organen durch die gemeinsame Mitgliedschaft der Organwalter in Parallelgesellschaften (z.B. gesellschaftliche Zirkel aller Art) aufgeweicht wird, verflüchtigt sich die aufsichtliche Kontrolle in einem Netzwerk, während die ministerielle Rechtsaufsicht meist nicht wirklich wahrgenommen wird. Die Forderung der Rechtsprechung nach einer „kraftvollen Rechtsaufsicht“ durch das Ministerium als Korrelat der Machtfülle verhält so häufig im Raum.

Die Reaktion der baden-württembergischen Wissenschaftsministerin Theresia Bauer (und anderer) fiel harsch aus: Das Urteil atme der Geist der 60er Jahre. Das ist natürlich ein eher affirmatives Argument, da es pejorativ suggeriert, dass das Vergangene immer überholt, das Neue immer innovativ sei. Das ist allerdings ein Trugschluss. Ob diese Bewertung auch inhaltlich stimmt, erfordert einige weitere Reflektionen.

## II. Die Diversität der Selbstverwaltungsmodelle

Allen Selbstverwaltungsmodellen wohnt der Gedanke der Betroffenenpartizipation inne. Dennoch ist Selbstverwaltung nicht gleich Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung ist – grob gesagt – als Demokratie vor Ort konstruiert. Dies erklärt die Geltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Stimmengleichheit.

Die berufsständische Selbstverwaltung folgt dagegen eher dem Prinzip der vereinigten Fachkundigen.

Die Hochschulselbstverwaltung schließlich vereinigt die Partizipation fachkundiger Betroffener mit der staatlichen Verpflichtung eines objektiven Grundrechts-

schutzes, der den besagten Eigengesetzlichkeiten am besten gerecht wird. Das ist der Grund, warum die Selbstverwaltung auf denen aufbaut, die zur Erkenntnis der Eigengesetzlichkeiten am besten ausgebildet und befähigt sind und ihnen einen maßgeblichen Einfluss verleiht. Mit einem demokratischen Ansatz hat dies nichts zu tun, mit einem quasi-basisdemokratischen Ansatz schon gar nichts. Deswegen sind die immer wieder partei-ideologischen aufflammenden Konzepte einer Drittel- oder gar Viertelparität völlig fehl am Platze. Sie verkennen auch die heterogene Mitgliederstruktur im Hochschulbereich, im Gegensatz zur homogenen Struktur etwa des Kammerwesens. Es gilt ganz klar:

Eigengesetzlichkeit ist keine demokratische Kategorie, der Erkenntnisprozess ist keine Frage der Mehrheitsentscheidung. Beide können aber auch nicht quasi-diktatorisch von oben verordnet werden. Im Grunde sind das Selbstverständlichkeiten, dennoch war es notwendig, dass die erwähnten neueren Judikate dies in zunehmend deutlicherem Maß konsequent herausgearbeitet haben.

## III. Autonomie und Freiheit – ein bewusstes Missverständnis

Ein liebgewordenes Stereotyp der Hochschulpolitik lautet, dass die Reformen der letzten knapp zwei Jahrzehnte den Hochschulen eine größere Autonomie gebracht hätten, die sie auch bräuchten, um sich im Wettbewerb profilieren zu können. Allerdings: „Mehr Autonomie für die Hochschulen“ heißt in Wirklichkeit „Mehr Freiheit für die Hochschulleitungen“ im Sinne des Leitbilds Managementuniversität oder gar „unternehmerische Hochschule“. Zum anderen beruht die These auf einer suggestiven, etymologischen Begriffsvertauschung. Autonomie im strengen staats- und verwaltungsrechtlichen Sinn bedeutete die Befugnis von organisatorisch verselbständigten Hoheitsträgern zur eigenverantwortlichen Setzung objektiven Rechts (Forsthoff, Ossenbühl). Im Wissenschaftsbereich tritt jedoch der eigentliche Wortsinn von Autonomie zutage: Autonomie ist nicht gleich bedeutend mit Freiheit (weder individueller noch institutioneller), sie entspricht vielmehr dem deutschen Begriff der Eigengesetzlichkeit. Und Eigengesetzlichkeit ist geradezu das Wesen der Wissenschaft: Erkenntnisgewinn erfolgt nach je eigenen Methoden, Gesetzen und Verfahren, sich von Disziplin zu Disziplin dabei unterscheidend. Die Denkgesetze des empirischen Naturwissenschaftlers sind andere als die des wertorientierten Philosophen, und wieder andere als die der normativen Wissenschaften. Von da her ist es schon im Ansatz verfehlt, den Effizienz- und Nützlichkeitsgedanken zum all-

gemeinen Signum guter Wissenschaft zu machen. Und das ist auch der tiefere Sinn der akademischen Selbstverwaltung: Es geht darum, der Eigengesetzlichkeit in optimaler Weise dadurch gerecht zu werden, dass eben die Fachkundigsten an den Entscheidungen beteiligt werden. Es ist dabei keinesfalls verboten, Elemente der Aussensicht einzubauen (auch Hochschulräte), um einer gerade infolge Fachkunde drohender Verengung der Perspektive entgegenzuwirken. Als Kontrollinstanz der gesellschaftlichen Relevanz bzw. Nützlichkeit von Forschung ist der Hochschulrat jedoch nicht berufen (anders leider der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seinem Hochschulurteil von 2008). Freiheit und Autonomie sind zwei unterschiedliche Kategorien, die Freiheit der Wissenschaft ist vielmehr zum Schutze der Eigengesetzlichkeiten durch die Partizipation abzusichern.

#### IV. Fazit

Meine Damen und Herren, als Fazit dieses Parforcerittes möchte ich ziehen:

Die politische Idee, Hochschulen zu Einrichtungen umzuformen, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen „gesteuert“ werden sollen, muss denknotwendig mit der Wissenschaftsfreiheit kollidieren, sei es mit der

individuellen des einzelnen Hochschullehrers, sei es mit der objektiven Grundrechtsgarantie. Da sich dieser Ansatz in einer schleichenden Aushöhlung der Freiheitsinhalte manifestiert, nicht so sehr in einem konfrontativen Eingriff, war der Rechtsverlust nicht richtig greifbar. Um so wichtiger ist es, die akademischen Selbstverwaltung dahingehend fortzuentwickeln, dass sie auch diesen schleichenden Aushöhlungen entgegenwirken kann. Das nun anerkannt zu haben, darin sehe ich das Positive der neueren Rechtsprechung.

Und um das Verdikt von Frau Ministerin Theresia Bauer nochmals aufzugreifen: Das Urteil des Baden-Württembergischen Verfassungsgerichtshofs als vorläufig jüngste Manifestation dieser Schubumkehr atmet nicht den Geist der 60er Jahre, es atmet den Geist der Wissenschaftsfreiheit, die auch einmal im Wortsinne konservativ gegen den Zeitgeist zu verteidigen ist.

Max-Emanuel Geis ist Direktor der Forschungsstelle für Wissenschafts- und Hochschulrecht, Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht, Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg.

